

# POLÍTICAS DE EMPLEO PARA SALIR DE LA CRISIS: RESULTADOS DE UN DELPHI

*EMPLOYMENT POLICIES TO GET OUT OF THE CRISIS: RESULTS OF A DELPHI*

---

**Fausto Miguélez**

*Centre d'Estudis Sociològics sobre la Vida Quotidiana i el Treball (QUIT). Institut d'Estudis del Treball (IET) - Universitat Autònoma de Barcelona, 08193- Bellaterra, Spain*

[fausto.miguel@uab.es](mailto:fausto.miguel@uab.es)

## Resumen

El artículo presenta los resultados de un Delphi que evalúa las políticas de empleo en España, realizado a principios de 2015; era un momento en el que resultaba adecuado recabar la opinión de expertos y técnicos cualificados de la Administración sobre las políticas que el gobierno ponía en funcionamiento para potenciar la creación de empleo y salir de la crisis, pero también para pedir su opinión sobre posibles alternativas. Tres conclusiones parecen bastante evidentes en esta encuesta: la primera, que las políticas activas del mercado de trabajo por sí solas tienen una eficacia limitada cuando la tasa de paro excede unos límites que podríamos calificar de "razonables", límites que están bastante por debajo del 25% y aún del 18% de desempleo; la segunda, que abordar en serio el riesgo de elevado desempleo cada vez que hay una crisis, implica impulsar cambios importantes en la estructura productiva; la tercera, que la Administración pública debe jugar un papel muy importante en el cambio de la estructura productiva, papel que ciertamente no está jugando.

**Palabras clave:** Políticas de empleo; Políticas activas del mercado de trabajo; Estructura productiva; Desempleo

## Abstract

The article presents the results of a Delphi, conducted at the beginning of 2015, evaluating employment policies in Spain; at this time, it was appropriate to gather the opinion of experts and senior officials on employment policies to promote job creation; but it was also the just time to ask for their opinion on possible alternatives. Three conclusions seem quite evident in this survey: first is that active policies of the labour market have a limited effectiveness when the unemployment rate exceeds limits that we might qualify as "reasonable," limits that are well below 25% and still 18%; the second is that to deal seriously the risk of high unemployment every time there is a crisis implies significant changes in the productive structure; the third conclusion is that public Administration must play a very important role in the change of this productive structure, which certainly is not playing.

**Keywords:** Employment Policies; Active Labor Market Policies; Productive Structure; Unemployment



## Sumario

1. ¿Por qué un Delphi en sobre las políticas de empleo? .....	47
2. El crecimiento del empleo en 2014 .....	48
2.1. ¿Por qué sube el empleo y baja el paro en 2014? .....	48
3. Políticas necesarias para crear más y mejor empleo .....	49
3.1. ¿Iniciativas públicas para incrementar la capacidad de consumo? .....	50
3.2. ¿Un nuevo modelo productivo? .....	51
3.3. ¿Qué papel puede jugar la inversión pública en la creación de empleo? .....	52
4. ¿Es necesario cambiar la reforma laboral de 2012? .....	52
4.1. Reforma y empleo .....	52
4.2. ¿Cambiar la reforma de 2012? .....	53
5. La importancia de las políticas activas .....	54
5.1. ¿Pocos o muchos recursos dedicados a las políticas activas? .....	54
5.2. Recursos para CCAA y Ayuntamientos .....	55
5.3. Algunos aspectos de la formación .....	56
5.4. El fomento de la contratación .....	58
5.5. La formación con contratación .....	59
6. Políticas de empleo para los jóvenes parados .....	60
7. Conclusiones y recomendaciones .....	62
7.1. La necesidad de nuevas políticas económicas .....	62
7.2. Un nuevo modelo productivo .....	63
Referencias bibliográficas .....	64

### REFERENCIA NORMALIZADA

Miguélez, Fausto (2017): "Políticas de empleo para salir de la crisis: resultados de un Delphi". *Anuario IET de Trabajo y Relaciones Laborales*, Vol. 4, 45-64.

<http://dx.doi.org/10.5565/rev/aiet.53>

# POLÍTICAS DE EMPLEO PARA SALIR DE LA CRISIS: RESULTADOS DE UN DELPHI<sup>1</sup>

Fausto Miguélez

Universitat Autònoma de Barcelona

## 1. ¿Por qué un Delphi en sobre las políticas de empleo?

El debate y la decisión sobre qué políticas de empleo se requieren desarrollar para mantener un equilibrio razonable en el mercado de trabajo, entre las condiciones que puede poner la demanda (empresas) y las que desea tener la oferta (trabajadores), constituyen cuestiones centrales de las políticas de empleo que quieren tener una visión de bienestar colectivo (Banyuls, 2005). Este debate y las consiguientes actuaciones se radicalizan, si cabe, en periodos de crisis, porque el desempleo y el mal empleo ponen de manifiesto con más fuerza ese desequilibrio en el mercado de trabajo y la injusticia del mismo, si no hay intervenciones reequilibradoras.

Si quisiéramos sintetizar las posiciones, podríamos mencionar hoy día tres posibles concepciones sobre la posible intervención-regulación en la economía y el mercado de trabajo que no provengan estrictamente de la relación oferta-demanda; principalmente, se diferencian en el grado de implicación del Estado. En primer lugar, tenemos el punto de vista keynesiano o socialdemócrata que piensa que el Estado debe jugar un papel clave en el mencionado equilibrio que debería acentuarse en tiempos de crisis. Después podemos hablar del enfoque neoliberal que busca mantener una escasa implicación del Estado, suponiendo que será el mercado el que, en manera natural, acabe encontrando el “equilibrio” que en cada momento histórico es posible. Finalmente hay una posición que busca un cierto cambio estructural con el fin de que algunos de los problemas del modelo productivo y del mercado de trabajo

que de él se derivan, tiendan a resolverse en manera más favorable para los grupos menos favorecidos. Alguien podría hablar de una cuarta posición, de clara ruptura con el modelo económico-social, diferenciable en términos teóricos, que tiene escaso apoyo hoy en la sociedad y entre los expertos.

Hemos querido entrar en ese debate a través de un Delphi, realizado en los primeros meses de 2015, esto es, cuando ya se estaba creando empleo. Un Delphi es un cuestionario, en general, con preguntas estructuradas y cerradas, que se envía a expertos y/o actores en relación con una serie de cuestiones que tienen una cierta homogeneidad. El cuestionario debe haber sido contrastado a través de varias instancias con el fin de garantizar que las preguntas y las posibles respuestas cubren totalmente el campo, no dejan fuera opciones posibles que sean de relieve y excluyen otros subjetivismos en las posibles respuestas sugeridas. Hemos hecho frente a esas exigencias a través de diversas entrevistas piloto, debate en el equipo y nuevas entrevistas de verificación.

Evidentemente, las respuestas de un Delphi no buscan representatividad estadística, sino que reflejan opiniones de personas cualificadas, que conocen bien el tema y/o actúan en la práctica del mismo. Los resultados no han de ser tomados, por tanto, como representativos ni siquiera de esa franja de la población a la que nos hemos referido, sino indicativos de cuál puede ser el significado real del fenómeno o de posibles cambios que quisieran corregir desajustes. Es como un experimento de políticas en laboratorio con personas preparadas específicamente. Si presentamos los resultados en términos estadísticos es para su mejor comprensión. Hemos querido recoger en este cuestionario Delphi la opinión de tres tipos de personas: (1) expertos en el Mercado de Trabajo, política económica, políticas de empleo y regulación; (2) actores político-administrativos de estos mismos ámbitos, principalmente los técnicos que gestionan las políticas en las administraciones central, autonómica y local; (3) actores sociales como sindicatos, patronales (en ambos casos generales y sectoriales), asociaciones y entidades en las que el empleo sea central. Hemos pedido a los entrevistados su opinión, principalmente, en dos aspectos: en primer lugar, una valoración de las políticas que se están desarrollando, intentando llegar a las posibles razones de los hechos y sopesando su posible eficacia; en segundo lugar, hemos querido saber qué alternativas ven a las políticas que se están llevando a cabo, puesto que, a juzgar por los datos de la EPA los desequilibrios no se están corrigiendo o bien esa corrección llega desequilibrada en forma de mal empleo.

Nos hemos dirigido a 120 personas y hemos obtenido 79 cuestionarios completos más algunos incompletos que hemos tenido que desechar. Es una buena respuesta

<sup>1</sup> Este artículo es la adaptación para el Anuario del IET 2017 de un capítulo del Informe “Diagnostico sobre políticas de empleo en España, 2012-2014”, redactado por el mismo autor y consultable en <https://ddd.uab.cat/record/142865> (Miguélez, 2015).

que, en parte, se explica por la preocupación que mucha gente manifiesta ante los problemas que planteamos.

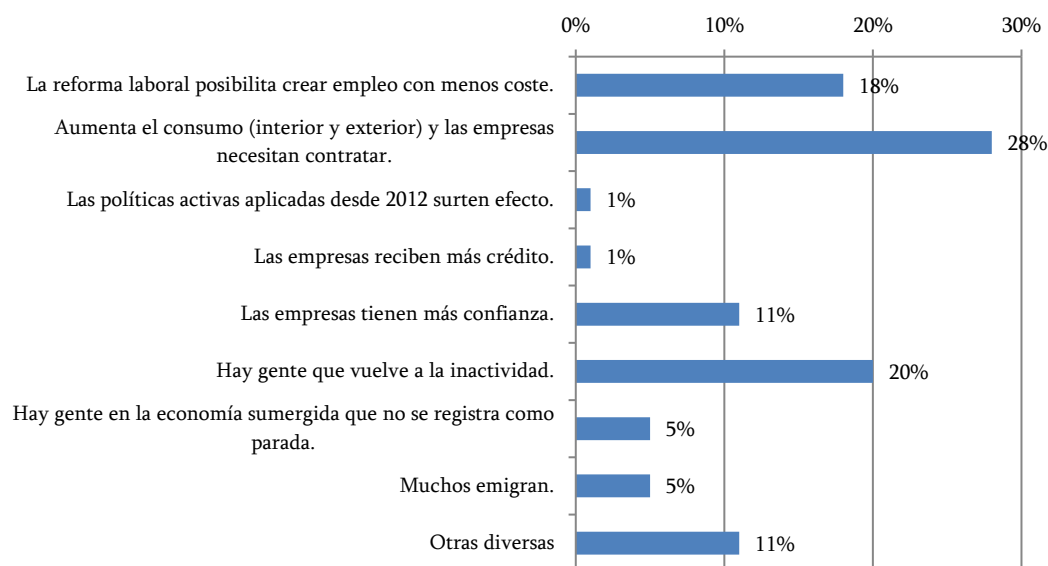
Presentamos los resultados principalmente en gráficos que pueden referirse, bien a los individuos que responden, un máximo de 79 (cuando a los encuestados se les pide sólo una opción) o bien a las propuestas por las que optan los individuos, que pueden ser un máximo de 158 (cuando las posibles opciones son 2) o bien de 237 (cuando las opciones pueden llegar a 3)<sup>2</sup>. En algunos casos contados hemos querido dar un pequeño paso explicativo desde la lógica interna del propio cuestionario. Para ello hemos convertido algunas variables en variables independientes y las hemos cruzado con otras, dependientes, intentando entender mejor los resultados obtenidos. Hemos presentado este segundo paso en forma de tablas. Somos muy prudentes en esto, proponiéndolo exclusivamente como una pequeña ilustración que puede dar origen a hipótesis.

## 2. El crecimiento del empleo en 2014

### 2.1. ¿Por qué sube el empleo y baja el paro en 2014?

Las principales explicaciones que dan los entrevistados aparecen en el Gráfico 1. Casi nadie cree en que las cosas cambian porque las empresas reciben más crédito, dado que efectivamente no lo reciben en 2014<sup>3</sup>. En lo que concierne a la reducción del paro, ni la economía sumergida ni la emigración a otros países parecen explicar mucho; en opinión de aquellos que han contestado el cuestionario, explica más la retirada de amplios colectivos a la inactividad. Pero, obviamente, se crea empleo, tanto porque consumen más los que hasta ahora se habían retraído, como por la reforma laboral que da más confianza a las empresas para crear empleo; el crecimiento del consumo —bien sea interno, porque ciertos grupos sociales pueden tener más confianza en la situación o bien un empleo, aunque sea precario, o bien sea externo, es decir, crecimiento del turismo y de las exportaciones— requiere más empleo; el menor coste de la mano de obra y/o los menores derechos de la misma —por lo que se refiere a posibilidades de despido, cambios en las condiciones de trabajo y reducción

Gráfico 1. Razones de creación de empleo y de disminución del desempleo en 2014. N=148



Fuente: Fuente: Elaboración propia a partir de Cuestionario Delphi (2015).

<sup>2</sup> En los casos 2º y 3º difícilmente se llega al máximo, dado que algunos entrevistados no señalan el máximo de posibilidades que podrían señalar

<sup>3</sup> El crédito a las empresas se ha visto incrementado sólo en 2015 gracias a la nueva política monetaria del BCE.

de salario, aspectos que posibilita la Reforma laboral—, también van por el mismo camino. Con todo, es empleo inseguro y se dispara el empleo a tiempo parcial (Anghel y Arellano, 2010). Una explicación bastante diferente de la oficial.

### 3. Políticas necesarias para crear más y mejor empleo

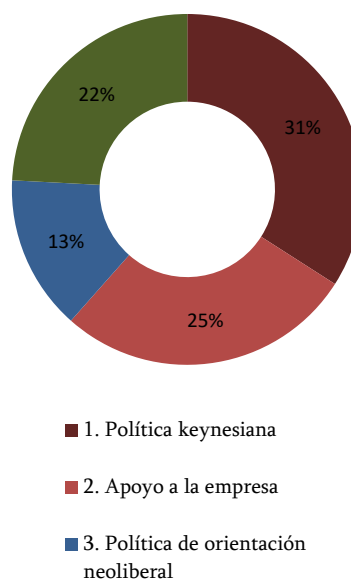
Ante esta evaluación sobre el empleo que se está creando, el siguiente paso es obligado: ¿qué camino habría que tomar para crear más —pero también mejor— empleo en los años venideros? Hemos agrupado las diversas opciones que presenta el cuestionario en la tipología que aparece en el Cuadro 1, sobre la cual quisiéramos señalar dos apreciaciones. En primer lugar, nosotros mismos hemos agrupado las diversas opciones que los encuestados han escogido en una pregunta al respecto, con criterios que responden a diferencias entre opciones ideológico-políticas que hacen jugar un papel más o menos fuerte, bien al Estado, bien al mercado; también hemos tenido en cuenta la literatura existente al respecto (Bosch, Lehnendorf y Rubery, 2009). En segundo lugar, cabe señalar que no es una tipología de individuos, sino de opciones. Cada uno de los encuestados podía señalar hasta 3 opciones, según la pregunta, pero la realidad es que los encuestados no han mantenido posturas ideológico-políticas netas o puras, sino posiciones más eclécticas o mixtas; probablemente, ello es resultado de una situación tan compleja como la actual en la que las fuerzas tradicionales de derecha o izquierda, y también las fuerzas nuevas, optan por salidas que no siempre siguen los patrones teóricos, sino que son mixtas. Por ello hemos creído que era más coherente referirse antes a las opciones que a los individuos. Todo ello se refleja en el Cuadro 1 y en el Gráfico 2.

La primera opción escogida (31%), que hemos llamado Keynesiana, pone el acento sobre la inversión pública como generadora de empleo, aunque sin prescindir del papel de la empresa, pero sí potenciando nuevos sectores (lo que en el fondo supone apoyar la apuesta por el cambio del modelo productivo). La segunda opción (25%) subraya más directamente el apoyo a la empresa facilitando el crédito, aún con instituciones financieras que pudieran ser públicas; probablemente aquí coincidan orientaciones socialdemócratas y orientaciones más liberales, puesto que la gran deuda que tienen muchas empresas les dificulta incrementar la producción sin nuevas inversiones. Ambas opciones son medidas que tradicionalmente se han utilizado en las crisis y que propugnan los enfoques socialdemócratas que piden que el Estado invierta en momentos críticos con el objetivo de crear empleo y luego recupere parcialmente la inversión vía impuestos. Un tercer grupo de opciones

**Cuadro 1.** Tipología de políticas de creación de empleo, en función de la agrupación de opciones

1. *Política keynesiana*, 31%. Incrementar inversión pública en sectores con capacidad de crear empleo (obra pública, dependencia, medio ambiente, etc.).
2. *Apoyo a la empresa*, 25%. Facilitar crédito a pymes mediante regulación y banca pública.
3. *Política de orientación neoliberal*, 13%. Contrato único con reducción de indemnización por despido. Más flexibilidad en costes de mano de obra, jornada y contratación. Reducción de prestaciones por desempleo para incentivar búsqueda de empleo.
4. *Cambio de paradigma*, 22%. Incrementar costes de despido de temporales. Políticas que reduzcan tiempo de trabajo. Mejoras en salarios y pensiones. Subir salario mínimo.

**Gráfico 2.** Tipología relativa a políticas de creación de empleo.  $N = 198$



**Fuente:** Fuente: Elaboración propia a partir de Cuestionario Delphi (2015).

(con el 22%), que podríamos calificar de cambio de paradigma, optaría por mejorar la posición de la oferta con medidas que hasta ahora no han sido tenidas en cuenta porque trastocaban el equilibrio de poder establecido o las políticas dominantes de austeridad; en el primer aspecto estarían propuestas como reducción del tiempo de trabajo o incremento de la indemnización por despido y, entre las segundas, aumentar salarios y pensiones y aumentar el salario mínimo. Pero es coherente pensar que estas medidas incrementarían el poder adquisitivo de muchas personas lo que iría en beneficio de las empresas cuyo mercado es interno exclusivamente, es decir, empresas pequeñas y medianas. Por tanto, estamos hablando de un cambio de paradigma que es compatible totalmente con el sistema económico en el que vivimos, a cambio de que las empresas rebajen un poco su cuota de poder. Finalmente tenemos la opción neoliberal que resulta muy minoritaria entre las propuestas de los consultados (13%) aunque es la más cercana a las políticas del actual gobierno y a las presiones que vienen de Bruselas, tales como: profundizar en la reforma laboral en la línea del contrato único, incrementar aún más la flexibilidad, reducir las prestaciones por desempleo con el fin de que los parados se vean obligados a buscar empleo.

Parece que estamos ante una estructura del pensamiento experto bastante coherente con una situación que ha seguido deteriorándose hasta extremos poco aceptables, por más que se haya creado empleo en 2014, pero que nos permite percibir —visto el cuadro de estrategias y posibilidades de los diversos actores estatales y globales— que no hay una salida estrictamente de mercado ni exclusivamente de cambio radical, sino de una com-

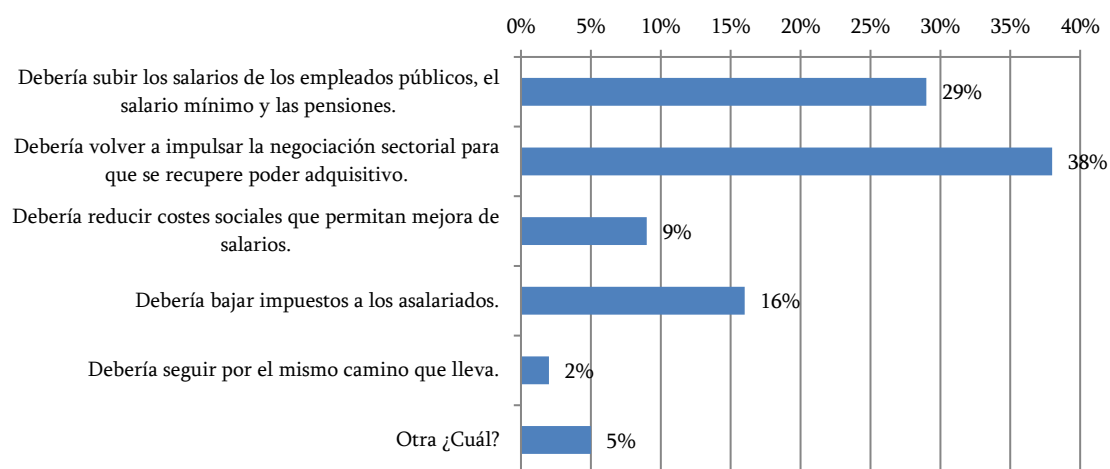
binación público-privado en la que una nueva regulación tendente a un mejor equilibrio sea predominante.

Incrementar la inversión pública parece un tabú hoy en la UE, pero cabe preguntarse de dónde podrían salir los recursos para llevar a cabo ese nuevo gasto, en el caso de que ésta fuera la opción. También hemos preguntado sobre esa cuestión y hemos constatado que el mayor volumen relativo de respuestas opta por combatir el fraude fiscal (47%), probablemente porque en los últimos años muchos expertos han manifestado que sólo con llevar a cabo la recaudación fiscal que permite la actual ley, es decir, sin hacer reformas, pero sí con voluntad política, serían muchos los miles de millones de los que podría disponer el Estado. Es decir, se expresa la voluntad política de conseguir que paguen aquello que ya está establecido quienes no están pagando.

### 3.1. ¿Iniciativas públicas para incrementar la capacidad de consumo?

Existe el riesgo de que un consumo interior insuficiente malogre la recuperación de 2014 o la mantenga a nivel de mal empleo para la mayoría de los nuevos puestos de trabajo; en efecto, hay suficiente evidencia de estancamiento de las pensiones y de reducción de los salarios y de las prestaciones de desempleo. Esto nos ha llevado a preguntar a los encuestados por la posibilidad de que la Administración juegue algún papel en la mejora de la capacidad de consumo interno. Tal como se puede apreciar en el Gráfico 3, son muy pocas las respuestas que aconsejan seguir por el camino por el que estamos transitando en los últimos años. Por el contrario, hay dos opciones que marcan una alternativa muy clara: la

**Gráfico 3.** ¿Cree que la Administración debería tomar alguna iniciativa para mejorar la capacidad de consumo de los ciudadanos? *N=128*



**Fuente:** Fuente: Elaboración propia a partir de Cuestionario Delphi (2015).

primera se refiere al ámbito de las empresas y supone que la Administración cambie la regulación para que la negociación colectiva vuelva a jugar su papel motor (38%), incrementando salarios para tirar del consumo, esto es, una reforma de la reforma. La otra subraya la necesaria subida de ingresos que dependen del Estado, como salarios en la administración, pensiones y salario mínimo (29%). En realidad, estamos ante los dos mecanismos que pueden garantizar consumo interior y bienestar y con ellos crecimiento del empleo. También se señalan, aunque con menos fuerza, otras vías para mejorar el poder adquisitivo de los asalariados, como serían bajar impuestos y reducir costes sociales que permitieran subir salarios, vías probablemente más vinculadas a una visión neoliberal de la economía.

Los enfoques de política económica vistos anteriormente introducen diferencias en una posible iniciativa de la Administración para mejorar el consumo. Las visiones socialdemócratas y de cambio de paradigma ponen el máximo acento sobre incrementos de la capacidad adquisitiva de los empleados públicos, aumento del salario mínimo y de las pensiones, pero también sobre potenciar la capacidad de los sindicatos recuperando la negociación sectorial. Ambos enfoques coinciden en las vías tradicionales de actuación de la Administración en las crisis: la administración potencia en lo que puede la capacidad de consumo del sector público y normado y los actores sociales buscan mejorar productividad y salarios. La opción keynesiana va en la misma dirección, pero con menos fuerza. La opción que hemos llamado neoliberal insiste en la vía de reducir costes a las empresas y presión fiscal, en una clara insistencia sobre los valores del libre mercado.

### 3.2. ¿Un nuevo modelo productivo?

Dos de cada tres empleos creados desde que comienza una cierta recuperación, lo son en los sectores tradicionales sobre los que se ha cebado la crisis. Por esta razón hemos pedido a los expertos que señalaran tres sectores o nichos en los que suponen que se creará empleo en 2015 y 2016<sup>4</sup>. El 50% de las opciones más escogidas se refiere a lo que podríamos llamar el modelo tradicional (23% turismo, 12% comercio, 7% construcción) o ligera variación del mismo, como el 8% en rehabilitación de la vivienda. Un 22% de los sectores o nichos de nuevo empleo señalados podrían amoldarse a lo que llamaríamos nuevo modelo productivo (15% en industria avanzada exportadora y 8% en nichos que requieran mucha innovación). Por el contrario, será esperable muy poco o poco empleo en sectores a los que el Estado pudiera dar mucho impulso por referirse al bienestar general (2% en sanidad, 1% en educación, 6% en infra-

<sup>4</sup> El cuestionario fue administrado en los primeros meses de 2015

estructuras). Evidentemente estamos hablando de una apreciación subjetiva, pero que denota que los expertos no tienen mucha confianza en que las cosas vayan a cambiar por lo que respecta al modelo productivo, probablemente porque no se espera un impulso específico de la Administración.

El papel que juegue la Administración en la consolidación de un nuevo modelo productivo es algo que requiere debate y actuaciones en consecuencia. En nuestra opinión, un nuevo modelo productivo no lo crea sólo el mercado, que puede buscar el máximo beneficio con el mínimo coste y quizá volver al viejo modelo o mantenerlo con ligeras variantes. Por el contrario, la Administración puede tener una capacidad organizativa o de visión a largo plazo que logre ese objetivo y en esto hemos querido contar con la opinión de los entrevistados, preguntándoles sobre el papel que debería jugar la Administración en esto. Tenemos dos respuestas que son muy contundentes respecto a posibles alternativas. La primera se refiere al tipo de empleo: el 40% de las opciones señala que la Administración debería estudiar y potenciar (a través de ayudas o fiscalidad adecuadas) sectores de futuro con empleo de calidad. La segunda incide sobre el papel directo del Estado: casi un 40% piensa que la Administración debería potenciar en calidad y cantidad los servicios a las personas (sanidad, enseñanza, dependencia, etc.). En realidad, estamos hablando de estrategias públicas que muchos países del Centro y Norte de Europa llevan a cabo desde hace tiempo y que se han puesto en cuestión en los del Sur a raíz de la crisis. En manera particular, respecto a la primera alternativa, no se ve cómo en un mundo global el empleo pueda ser de calidad si las cosas se dejan al libre funcionamiento del mercado, sin algún tipo de regulación.

Son minoritarias las respuestas que explícitamente señalan que la Administración no debería hacer nada, porque el modelo productivo depende de los inversores y de las empresas (4%). También aquellos que optan por “otra respuesta” señalan la importancia de fortalecer el sistema educativo o el modelo de I+D, las energías alternativas, etc. es decir, piden que la Administración intervenga.

Si de las opiniones pasamos a los hechos, la casi totalidad de los entrevistados (97%) señalan que en la práctica no se está caminando en la dirección que se acaba de señalar como deseable mayoritariamente. De esta manera, es muy posible que la recuperación se quiera lograr con el modelo tradicional: construcción, turismo, servicios de baja calidad a las personas y a las empresas, pero con la nueva variante que lo puede “garantizar”, esto es, salarios bajos y estabilidad del empleo escasa. En este caso más bien deberíamos hablar de una “no política” de empleo, esto es, de dar total libertad al mercado.

### 3.3. ¿Qué papel puede jugar la inversión pública en la creación de empleo?

¿Pasa el papel activo de la Administración en la recuperación económica y del empleo, sin más, por la creación de empleo público? No lo creen así la mayoría de los encuestados que, a la pregunta “¿deberían las inversiones públicas jugar un papel motor en la recuperación del empleo o bien esto tiene que quedar en manos del mercado?”, escogen opciones matizadas.

Crear empleo público directo es visto como motor de la reactivación sólo por una minoría de los entrevistados, como podemos verificar en la Tabla 1, que cruza las respuestas a la pregunta señalada con la tipología de políticas de empleo desarrollada en páginas anteriores. Sobresalen las opciones de *cambio de paradigma* como las más partidarias y las del *enfoque neoliberal* como nada partidarias. Por el contrario, incrementar la inversión pública —donde se entiende que intervienen las empresas— es la opción que obtiene más apoyos por parte de todos los tipos de políticas, con leves variantes, seguida de facilitación del crédito a impulso de la propia Administración al mismo (Instituto de Crédito Oficial - ICO), banca pública). Podemos concluir que todos los enfoques piden que la Administración juegue un papel más activo de lo que está haciendo actualmente en el impulso del empleo, aunque, excepto pocos, no piden que cree empleo directamente, sino a través de inversiones públicas. Por el contrario, hay una fuerte conciencia de que el crédito debe llegar a las empresas,

también vía instituciones públicas, cuando no hay crédito privado.

Son resultados relevantes, puesto que todos los enfoques vienen a constatar que sin inversiones públicas y sin crédito a las empresas —apoyado en instituciones públicas, si es necesario— no hay recuperación. Pero éste es uno de los pilares, el otro, lo hemos constatado en páginas anteriores, es el fortalecimiento del consumo interno en el que también se atribuye a la Administración un papel importante.

## 4. ¿Es necesario cambiar la reforma laboral de 2012?

### 4.1. Reforma y empleo

La gran destrucción del empleo entre 2011 y 2013 fue facilitada, después del choque inicial de la caída de la construcción, por las dos reformas laborales, la de 2010 y, sobre todo, la de 2012. En realidad, ambas reformas fueron impuestas a los respectivos gobiernos españoles por la Comisión Europea.

Hemos preguntado sobre los principales efectos de las reformas del mercado de trabajo en los últimos años. En el Gráfico 4 tenemos los resultados de esta pregunta, que se centran principalmente en cuatro aspectos: las reformas laborales permiten reducir los costes del des-

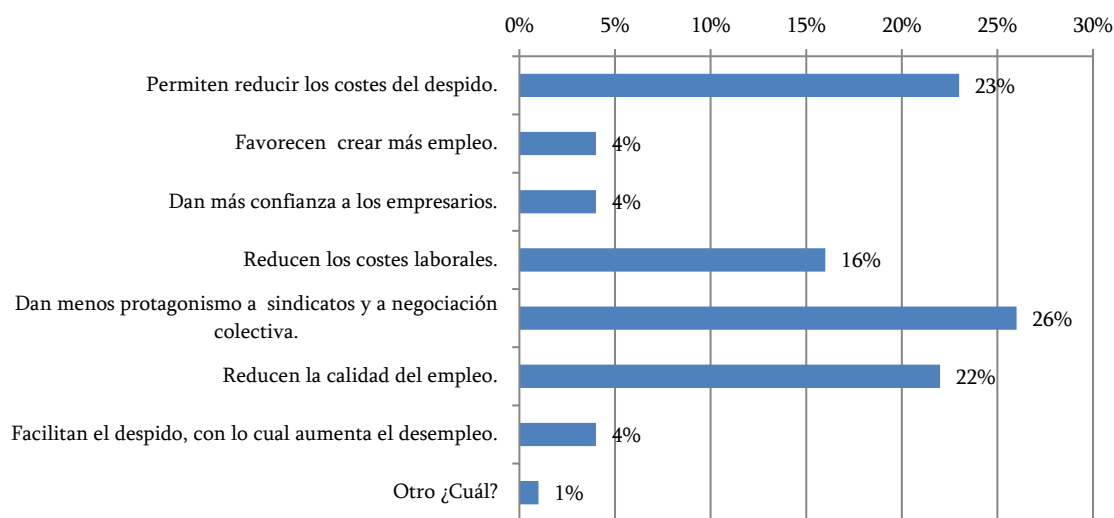
**Tabla 1. Administración o mercado como motor para recuperar el empleo, en función de la orientación de política de empleo. N=176**

		Política Keynesiana	Apoyo a empresa	Política Neoliberal	Cambio de Paradigma
¿Deberían las inversiones públicas jugar un papel motor en la recuperación del empleo	En situación de crisis la Administración debería incrementar la inversión pública	47%	43%	42%	48%
	La administración debería crear empleo público	11%	10%	0%	14%
	La administración debería facilitar el crédito (ICO, banca pública...)	34%	37%	19%	31%
	Los sectores de crecimiento del empleo son cosa de las empresas	2%	5%	17%	6%
	La administración debería abrir más espacios a la empresa privada en el ámbito de los servicios públicos	2%	1%	17%	0%
	Otras	4%	4%	6%	1%
	Total	100%	100%	100%	100%

**Fuente:** Fuente: Elaboración propia a partir de Cuestionario Delphi (2015).



**Gráfico 4. ¿Cuáles son los dos principales efectos de las regulaciones laborales que han tenido lugar en los últimos 3 años? N=156**



**Fuente:** Fuente: Elaboración propia a partir de Cuestionario Delphi (2015).

pido (23%) y los costes laborales en general (16%), lo que nos da un 39% de menciones relacionadas con los costes laborales; es decir, las reformas laborales permiten que el coste del trabajo sea menor. Es lógico pensar que, si el coste del trabajo es menor, ello pueda influir en la calidad del empleo; precisamente la reafirmación de esto la tenemos en que la reducción de la calidad del empleo también es señalada como efecto de las reformas (22%). Por otro lado, una proporción muy elevada de respuestas señala el menor protagonismo de los sindicatos y de la negociación colectiva (26%) como otro de los efectos a tener en cuenta. Podemos sintetizar el conjunto de respuestas diciendo que la reforma laboral ha dado a las empresas unos instrumentos y ha quitado otros a los trabajadores y, como consecuencia de ello, el coste del trabajo es menor y la calidad del empleo ha empeorado.

Cuando a los entrevistados se les pregunta por los efectos de las reformas laborales no piensan en la creación de empleo; cuando la pregunta es genérica sobre la creación de empleo en 2014, un 18% apuntan a las reformas porque facilitan que el empleo creado tenga menos costo. Una interpretación coherente de ambos tipos de respuesta creemos que sería que las reformas han facilitado el despido, han reducido los costes laborales y han reducido el papel de sindicatos y comités. Con estos ingredientes, cuando la economía tiene una cierta reactivación, particularmente en hostelería, comercio, fabricación de automóviles, etc. gracias al turismo y a un mayor consumo de quienes mantienen su poder adquisitivo, se crea empleo, aunque de menor costo para las empresas y de menor calidad, algo a lo

que las reformas han ayudado porque ha permitido reducir la capacidad de reacción de los trabajadores y los mínimos de regulación garantizados.

#### 4.2. ¿Cambiar la reforma de 2012?

Diversos partidos políticos señalaban que en sus programas para las elecciones de finales de 2015 propondrían cambiar o abolir la reforma laboral de 2012, lo que demuestra la gran insatisfacción existente con aquella norma. Al respecto, hemos querido saber qué opinan los expertos convocados por el Delphi sobre posibles cambios en la regulación laboral que podrían contribuir a crear empleo y que este sea de mejor calidad. Podemos detectar 5 tipos de respuestas: las dos primeras sitúan la necesidad de volver hacia una mayor protección del empleo (oponerse a despidos abusivos y recortes en las condiciones de trabajo, 26%) y potenciar el empleo legal (perseguir y sancionar el empleo sumergido, 13%); la tercera reivindica aún mayor libertad de las empresas en el mercado de trabajo (más libertad a las empresas para fijar condiciones de trabajo, 5%). Son las respuestas que van en la línea de intervenir o no en el mercado de trabajo con regulaciones de equilibrio. En cuarto lugar, tenemos la respuesta legalista, que sobre todo pide que se cumpla la ley que hay (mayor control por parte de la inspección de las normas en general, 13%). Finalmente, está la respuesta que no cree demasiado en la regulación, mientras no cambie la estructura productiva (22%). La primera y la última concitan el máximo de adhesiones: hay que cambiar la ley para proteger o no sirve de mucho cambiar la ley

con esta estructura productiva (es decir, una estructura de pequeña empresa y microempresa en las que la regulación no penetra ni es controlable). Quizá estamos hablando de lo mismo, de que las normas, sean las que fueren, en muchas empresas tienen poca relevancia por la propia estructura productiva y que los cambios que anuncian algunos partidos pueden quedarse en buenas intenciones.

Podría no ser así, si en el mercado de trabajo hubiera una potente negociación colectiva. Pero llama la atención que no sean abrumadoras las respuestas que piden que se potencie la capacidad de negociación sectorial (15%), algo que supuestamente la reforma de 2012 ha debilitado en manera clara. Una estructura productiva como la española requiere negociación colectiva sectorial sólida y representaciones, sindical y empresarial, potentes para que las reglas generales y los pactos se cumplan. Los entrevistados creen en los sindicatos y comités, pero piensan que es mejor que estos puedan apoyarse en la ley, como veremos inmediatamente. Somos un país de cultura legalista, que concede a la ley más capacidad de transformación de la que esta, a la hora de la realidad, demuestra tener.

Si, de todas maneras, se quisiera cambiar la normativa laboral, resulta adecuado preguntarse por el papel que han de jugar los actores sociales en dicho cambio, en particular si se tiene en cuenta que en las dos reformas anteriores de calado (2010, 2012) no fueron tenidos en cuenta. Conviene que el lector sea consciente de que a los entrevistados no se piden dos ni tres posibles respuestas, sino que deben decantarse por una, aspecto este que permite entender ciertas aparentes contradicciones con resultados anteriores y posteriores. La mayoría de las respuestas (51%) optan porque haya consultas previas a los cambios legislativos con sindicatos y patronales. Las consultas previas no niegan el papel soberano del Gobierno para proponer y del Parlamento para aprobar, pero asumen el papel socialmente relevante que tienen los actores sociales en el mercado de trabajo. El 41% va más lejos, señala “que no se deben cambiar aspectos substanciales en las normas laborales sin un acuerdo social previo”. Esta es la pauta dominante en los países con tradiciones sindicales estructuradas. Tiene un nombre consagrado en la literatura y en las relaciones de gobernanza, se llama Diálogo Social, al que tanto la UE como la OIT conceden una gran importancia. Así ha sido también en España en el último periodo histórico, aunque con altibajos, y en los bajos cabe situar los años de la actual legislatura, 2012-2015 (Molina y Miguélez, 2013). Esta posición fuerte está expresando, a nuestro entender, dos exigencias: una, la de volver a un modelo de relaciones laborales pactado, como el que surgió en el Estatuto de los Trabajadores, en 1980; otra, garantizar en la norma aspectos que los sindicatos y los comités no siempre podrán obtener en la negociación colectiva, dada la debilidad de estas

formas de representación más allá de la empresa grande y mediana, es decir, en el inmenso panorama de la empresa pequeña y de la microempresa.

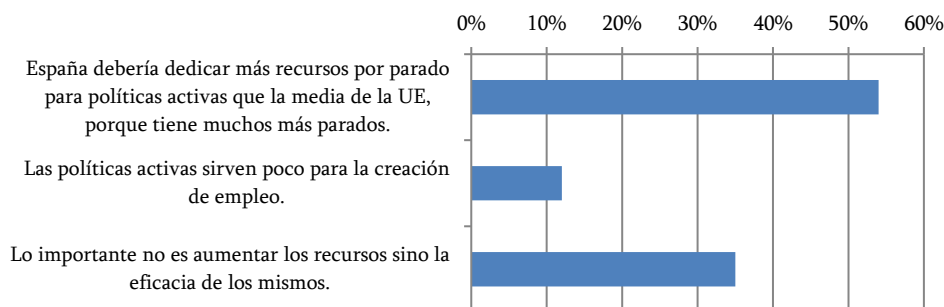
## 5. La importancia de las políticas activas

Un problema relevante de las políticas activas en España, durante los últimos años, es la extraordinaria reducción de recursos que han sufrido, tanto respecto a los asignados en España hasta 2011 como respecto a lo que asignan otros países de la Unión Europea en la actualidad. Para justificar esta drástica reducción, se han presentado dos argumentos: el primero es que el importante crecimiento de la deuda pública ha obligado a reducir gastos públicos y por tanto a hacerlo también en políticas activas; el segundo es que el gasto existente hasta 2011 era poco eficiente y, por tanto, de lo que se trata es de hacer más con menos, el conocido argumento de la eficiencia hoy tan de moda. Llama la atención que se reduzcan recursos en el capítulo que tiene que ayudar a los desempleados a encontrar empleo, cuando una cuarta parte de la población activa está parada; a este argumento convendría agregar que tanto la Comisión Europea como el FMI aconsejan no sólo no recortar, sino dedicar más recursos a las políticas activas. El argumento de la eficiencia también se podría rebatir diciendo que, si con la mitad del dinero se pretende conseguir lo mismo que se conseguía hace unos años, el mantenimiento del presupuesto supondría poder obtener el doble de éxito.

### 5.1. ¿Pocos o muchos recursos dedicados a las políticas activas?

Hemos querido ampliar este debate con los entrevistados del Delphi, pidiéndoles escoger entre una de las tres opciones que aparecen en el Gráfico 5, una vez les hemos recordado un dato clave, esto es, que España está en los últimos puestos de la UE en gasto en políticas activas por parado/año. La respuesta mayoritaria (54%) se fundamenta en el sentido común: cuantos más parados hay más recursos por parado es necesario dedicar, si se quiere que las políticas activas sirvan de algo. Con todo, las otras dos respuestas nos hacen pensar que no sólo se trata de dedicar muchos recursos, sino de algo más. La segunda posición (35%) señala efectivamente que es más importante la eficacia de los recursos que su mero aumento, lo que nos permite dos consideraciones: por un lado, que puede haber un problema de eficacia no corregido, ya que en España no es habitual evaluar a qué resultados se llega con las políticas activas, por lo que no sabemos si se está gastando mal el dinero, o si la gestión es más burocrática que eficaz, sin olvidar que se han registrado varios escándalos de malversación de

**Gráfico 5.** España se coloca en los últimos puestos de la UE en recursos dedicados a políticas activas por parado/año. En relación con esto, ¿cuál de las propuestas siguientes apoyaría? N=78



**Fuente:** Fuente: Elaboración propia a partir de Cuestionario Delphi (2015).

fondos en algunos de los capítulos más importantes de las políticas activas. Por otro lado, también conviene considerar que, si bien la eficacia es lo más importante, si solucionamos el problema de la eficacia y conseguimos que las actuaciones ayuden al 60% de los parados, probablemente con más recursos, podríamos conseguir llegar al 70% o al 80%. Por tanto, uno de los aspectos que este estudio puede poner de relieve es la necesidad de evaluar seriamente la eficacia de las políticas activas, juntamente con la urgencia de elevar los recursos dedicados a las mismas.

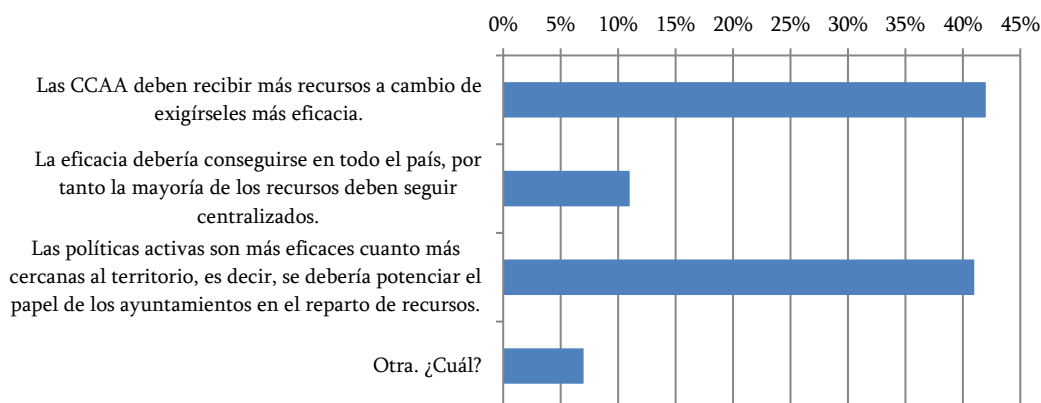
El 12% de los entrevistados es mucho más crítico y viene a decir que las políticas activas sirven de poco si no se crea empleo. Este punto de vista ha aparecido en diversas ocasiones y es también nuestra convicción que las políticas de empleo sirven de poco sin políticas económicas adecuadas y sin cambios en profundidad en la estructura productiva, como hemos visto anterior-

mente. Cuando el desempleo es muy alto las solas políticas activas no son la solución porque la raíz del mal es profunda.

### 5.2. Recursos para CCAA y Ayuntamientos

Las CCAA han expresado su malestar sobre la disminución de los recursos en políticas activas en los últimos años. Esto ha incrementado el debate en torno a centralización versus descentralización de los recursos de las políticas activas. Hemos planteado este tema a los entrevistados, proponiendo el debate de CCAA versus Administración central e introduciendo un tercer actor en el escenario territorial, los ayuntamientos. Para nuestra sorpresa, los entrevistados no sólo reafirman la descentralización contra la centralización, sino que agregan una segunda descentralización, esto es, potenciar el ámbito local. Todo ello aparece como mucha claridad en el Gráfico 6, en el que un 42% de los entre-

**Gráfico 6.** Desde 2012 se exige a las CCAA más eficacia, pero reciben menos recursos que antes de ese año. ¿Por qué opción de las siguientes se decanta Ud.? N=76



**Fuente:** Fuente: Elaboración propia a partir de Cuestionario Delphi (2015).

vistados señalan que las Comunidades Autónomas deben recibir más recursos, a cambio de exigírseles más eficacia y un 41% optan porque los ayuntamientos sean más favorecidos en el reparto de los recursos dedicados a estas políticas. Resultan razonables estas opciones, si tenemos en cuenta que para la mayoría de los desempleados las posibilidades de reinserción están en empresas de su territorio o territorios cercanos, si efectivamente hay una implicación de las administraciones a ese nivel —estamos hablando de políticas públicas—, puesto que son las administraciones y sus servicios de empleo quienes mejor conocen las necesidades de las empresas y las posibilidades de los desempleados. Llama la atención, en manera particular, la importancia que los entrevistados dan a los ayuntamientos si se quiere que las políticas de empleo sean eficaces. Pero, si esto es así, es necesario dar el siguiente paso consistente en que estas administraciones tengan un mayor protagonismo en la gestión de los recursos de las políticas activas. Quizá esta es una de las asignaturas pendientes en las políticas de empleo de España.

### 5.3. Algunos aspectos de la formación

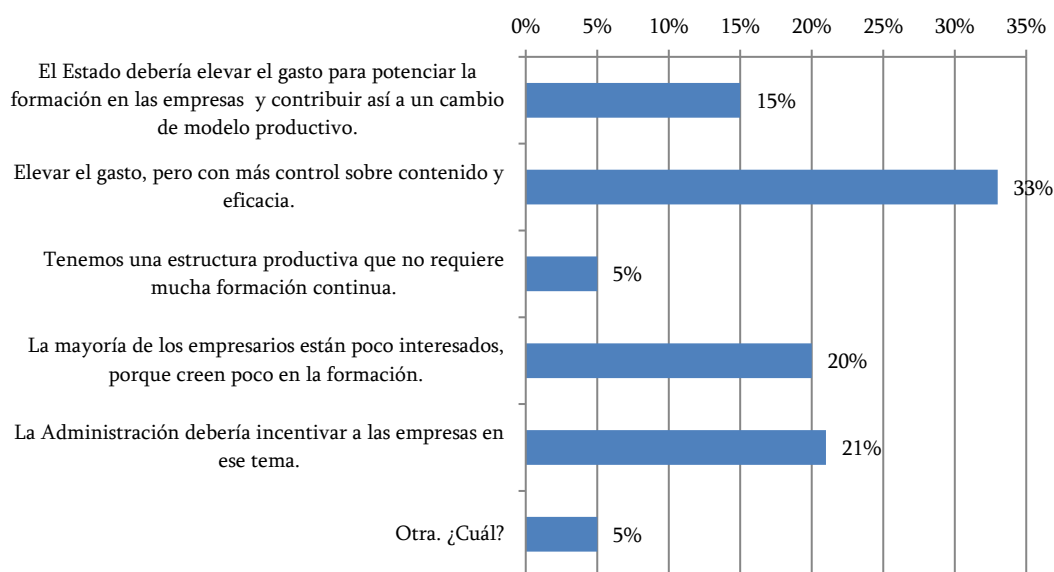
La formación es el capítulo más importante en las políticas activas en todos los países de la UE, ya pensemos en la formación que reciben quienes están trabajando, ya sea aquella a la que pueden acceder quienes han quedado sin empleo, justamente para mejorar sus posibilidades de encontrar una nueva ocupación.

Muchos expertos piensan que un nuevo modelo productivo se construye poniendo el acento sea sobre la demanda (inversiones, nuevos sectores productivos) que sobre la oferta (mejorando las capacidades de los trabajadores). Ahora bien, si nos referimos a las políticas activas, tenemos el instrumento de la formación continua en la empresa que puede y debe jugar un papel en la construcción de un nuevo modelo productivo, en el que la mejora del empleo sea un punto clave. Pero hay muchas personas que han perdido su empleo y deben encontrar otro, sea en un nuevo modelo productivo o en el mismo con algunos retoques. Vamos a referirnos brevemente a la formación continua y a la formación ocupacional.

#### 5.3.1. La formación continua

La formación continua puede ser una pieza angular no sólo para la empresa, sino también para preservar el empleo en el cambio tecnológico. El Gráfico 7, resultado de una pregunta en la que los encuestados podían proponer un máximo de 2 opciones, nos señala que el 48% de esas opciones se decantan por elevar el gasto actual en formación continua, aunque el 33% de esos exigen que haya mayor control de contenido y de eficacia. Es decir, habría que formar a la empresa con sentido estratégico de consolidación de esas capacidades, no meramente para obtener los recursos disponibles para formación, a veces con utilización cuestionable. Que esta última posibilidad pueda hacerse presente, es apoyado indirectamente por aquellos que dicen

**Gráfico 7.** España dedica a la formación continua poco más de 1.000 millones/año, aparte de lo que puedan dedicar las empresas. En línea de mejora ¿Por cuáles opciones, de las siguientes, se decanta? *N=135*



**Fuente:** Fuente: Elaboración propia a partir de Cuestionario Delphi (2015).

que la mayoría de los empresarios están poco interesados en la formación (20%), un punto de vista que también explica por qué muchas empresas no ponen en esa tarea recursos complementarios. Finalmente, una última opción parecería apuntar a la clave para convertir la formación en la empresa en una palanca de cambio: que la administración incentivara a las empresas a invertir en formación (21%), lo que implicaría que aquellas buscarían algún vínculo entre formación, innovación y productividad.

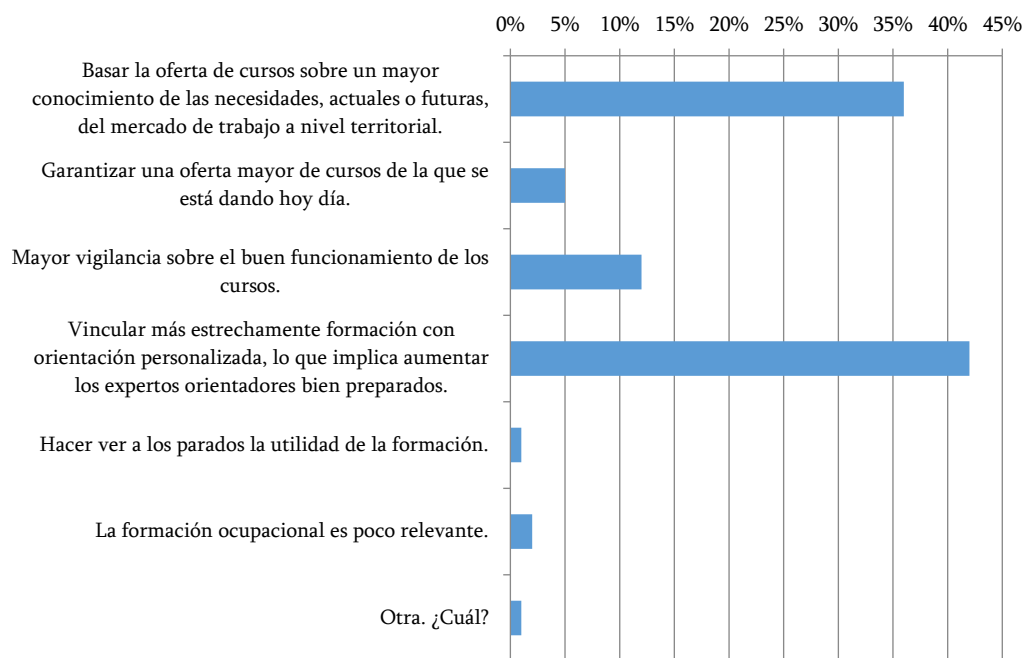
Si relacionamos tipologías de política de empleo con posibles actuaciones en formación continua, podemos verificar que los diversos enfoques tienden a decantarse bien hacia la necesidad de elevar el gasto en la actividad (orientaciones de Política Keynesiana y Cambio de Paradigma) o bien hacia la exigencia de incentivar a las empresas para que participen (Liberal y Apoyo a empresa), aunque existe casi unanimidad en el porcentaje que señala que los empresarios están poco interesados en el tema.

### 5.3.2. Formación ocupacional

Los entrevistados del Delphi han escogido dos opciones que tienden a privilegiar sea las necesidades presentes y futuras de las empresas sea las de los desempleados. Un 42% de las opciones —véase el gráfico 8— plantea que

se vincule más estrechamente formación con orientación personalizada. Es la práctica que se lleva a cabo en los países en los que esa formación ocupacional cumple sus objetivos; lo cual recuerda que se debería tener en cuenta que la orientación personalizada implica tener más expertos y mejor preparados en esa materia. La eficacia, para estos, se garantizaría mejor subrayando la capacitación de la oferta. Sin embargo, la opción que pone el acento de la posible eficacia sobre la adecuación de la formación a las necesidades de la demanda, obtiene apoyos similares, un 36%. En este caso se supone que los cursos que mejor cumplen su objetivo son aquellos que están basados en las necesidades reales del mercado de trabajo en un territorio concreto. Los dos aspectos señalados parecen ser las dos caras de la moneda: en la formación ocupacional hay que mirar a la oferta y a la demanda para que tenga éxito. Esto nos lleva abiertamente a una cuestión a la que el debate y las experiencias dan mucho relieve: la importancia o no de definir las necesidades de la formación a nivel local o de territorio homogéneo, porque es allí donde están la mayoría de las empresas, contra tendencias frecuentemente centralizadoras en este tema. Todo ello, sin querer esquivar que hay empresas que definen sus necesidades de mano de obra no sólo a nivel de un territorio local o de un estado o de un escenario superior como la UE. Un porcentaje no despreciable (12%) se decanta por el punto de vista de la eficiencia, subra-

**Gráfico 8.** Para conseguir que la formación ocupacional juegue un papel más eficaz en la búsqueda de empleo ¿sobre qué aspectos se debería poner el acento? *N=146*



**Fuente:** Fuente: Elaboración propia a partir de Cuestionario Delphi (2015).

yando la necesidad de que haya un buen funcionamiento de los cursos.

Ciertamente, algunos piensan que falla el funcionamiento de los cursos, pero no son tantos. Más aún, es llamativo que muy pocos piensan que lo que falla es una supuesta baja oferta de cursos y que son menos aun los que creen que los parados no vean la utilidad de la formación, ni siquiera quienes piensan que la formación ocupacional es poco relevante. De las respuestas se deduciría que la formación ocupacional es relevante y que lo que falla es o bien adecuarla mejor a las necesidades reales o vincularla más estrechamente al proceso de búsqueda individual de empleo.

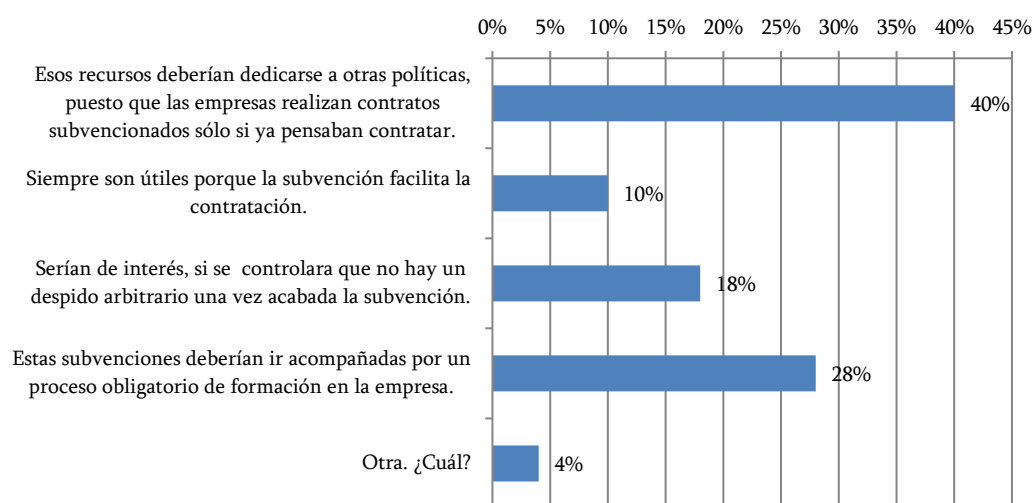
#### 5.4. El fomento de la contratación

Tradicionalmente el fomento de la contratación ha sido la política activa que más recursos ha recibido en España, sin embargo, hay críticas muy contundentes a su eficacia y muchos la consideran un simple mecanismo de subvención parcial de contratos que, de todos modos, se habrían hecho (Cueto, 2014). Hemos querido sondear el punto de vista de los entrevistados al respecto. El Gráfico 9 pone de manifiesto que la idea que recoge más consenso (40%), es precisamente la que acabamos de señalar, es decir, que las empresas utilizan contratos bonificados cuando ya pensaban contratar, por tanto, esta política tiene poco sentido y los recursos serían más eficaces en otras políticas. Evidentemente, no todos los contratos obedecen a esa lógica, en particular no es así cuando afectan a colectivos con hándi-

caps específicos que no serían contratables sin esa subvención, como señala el 11% de las respuestas. Sin embargo, hay otros puntos de vista y no podemos olvidar que se trata de una práctica existente en otros países, con más éxito que en España. Hay respuestas que plantean reformas con el fin de convertir esta política en eficaz: el 28% de las mismas señala que la subvención a la empresa debería tener una contrapartida, consistente en un proceso obligatorio de formación en la misma; el 18% de las respuestas pone, además, la condición de que no haya un despido arbitrario, una vez acabada la contratación. En realidad, lo más consistente de estas dos respuestas es que expresan la exigencia de que se pongan condiciones a la política de fomento a la contratación, de las cuales se pueda derivar alguna garantía para los trabajadores contratados una vez la subvención ha acabado. Con todo, unas adecuadas condiciones de control son difíciles de cumplir, a menos que haya un seguimiento continuado de estos contratos dentro de la empresa, por parte del Servicio de empleo local, con el fin de conseguir que ese puesto de trabajo se consolide una vez que acabe la subvención. Así sucede en algunos países, el ejemplo más claro de los cuales es Dinamarca, que es el país que relativamente más recursos dedica a este capítulo de las políticas activas. Claro que este enfoque supone que los servicios de empleo cuenten con suficientes expertos laborales para hacer el seguimiento de estos empleos bonificados en las empresas.

Podemos ir más al fondo de las respuestas a esta cuestión analizándolas en función de las concepciones de política de empleo a las que nos hemos venido refiriendo

**Gráfico 9.** Gran parte de los recursos en políticas activas se dedican a subvención a la contratación. ¿Qué propuestas señalaría para garantizar la eficacia de esos recursos? *N=114*



**Fuente:** Fuente: Elaboración propia a partir de Cuestionario Delphi (2015).

do. Las orientaciones de política económica más críticas con la subvención al fomento a la contratación son aquellas que fían mucho la recuperación al papel de la administración o a un cambio notable paradigma; la menos crítica es la neoliberal. En contraposición, cuando se plantea un control para que no haya despidos arbitrarios al final de la subvención es la orientación liberal, la menos exigente con las empresas.

### 5.5. La formación con contratación

Ofrecer formación a los parados, con contratación durante un tiempo suficiente, parece una medida con sentido cuando determinados colectivos no encuentran empleo, dado que ello permite al desempleado implicarse más a fondo en su formación al tiempo que dispone de recursos para vivir. Hemos querido tener el punto de vista de los expertos respecto a cambios que podrían mejorar la eficacia de este programa.

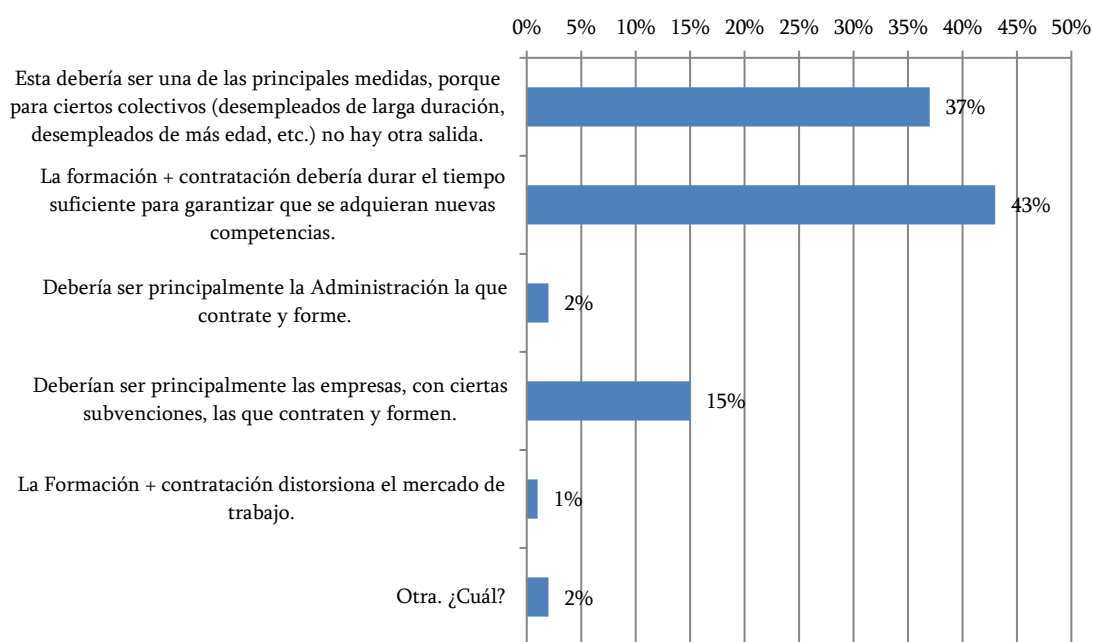
En primer lugar, parecería razonable incrementar en forma substancial los recursos de esta medida que podría tener diversos objetivos a medio y largo plazo. Serviría para que varios miles de desempleados pudiesen cobrar un salario por un cierto tiempo, sin perder competencias, que es lo que normalmente sucede a quienes están años sin trabajar. Si esa formación estuviese bien programada y bien gestionada, podría prepa-

rar a mucha gente para cambios que se pueden dar en el modelo productivo a medio plazo. Aunque esto nos pone de manifiesto, una vez más, la necesidad de políticas económicas y políticas industriales consistentes, al mismo tiempo que se recurre a políticas activas de empleo.

El gráfico 10 pone de manifiesto la postura de los entrevistados ante la baja importancia económica que se atribuye a este programa. Un 37% de las propuestas señalan que este tipo de programa puede que sea la única vía de inserción para determinados colectivos (desempleados de larga duración, desempleados de más edad), mientras que el 43% agrega que los programas de este tipo deberían durar el tiempo necesario para poder consolidar competencias. Un porcentaje no menor (15%) viene a indicar el camino para llevar a cabo los cambios, es decir, subvenciones a las empresas, se entiende que con garantía de que se imparta la formación adecuada. No son numéricamente relevantes las propuestas que señalan que esta fórmula sea llevada a cabo principalmente por la administración, y son menos aun los que piensan que esta fórmula distorsionaría el mercado de trabajo.

Por todo ello, quizá no sería descabellado que una parte de los recursos de fomento a la contratación cambiaran hacia esta vía, de formación con contratación, con la garantía de que se dedica a la formación el tiempo, las

**Gráfico 10.** Al programa de formación con contratación se asignan pocos recursos en comparación con otros programas. ¿Opta por algún tipo de remodelación?  $N=122$



**Fuente:** Fuente: Elaboración propia a partir de Cuestionario Delphi (2015).

enseñanzas y las formas organizativas adecuadas como para conseguir la adquisición de competencias. Parece obvio, además, que el control de estas condiciones debería pasar a los servicios de empleo del territorio en el que está establecida la empresa.

## 6. Políticas de empleo para los jóvenes parados

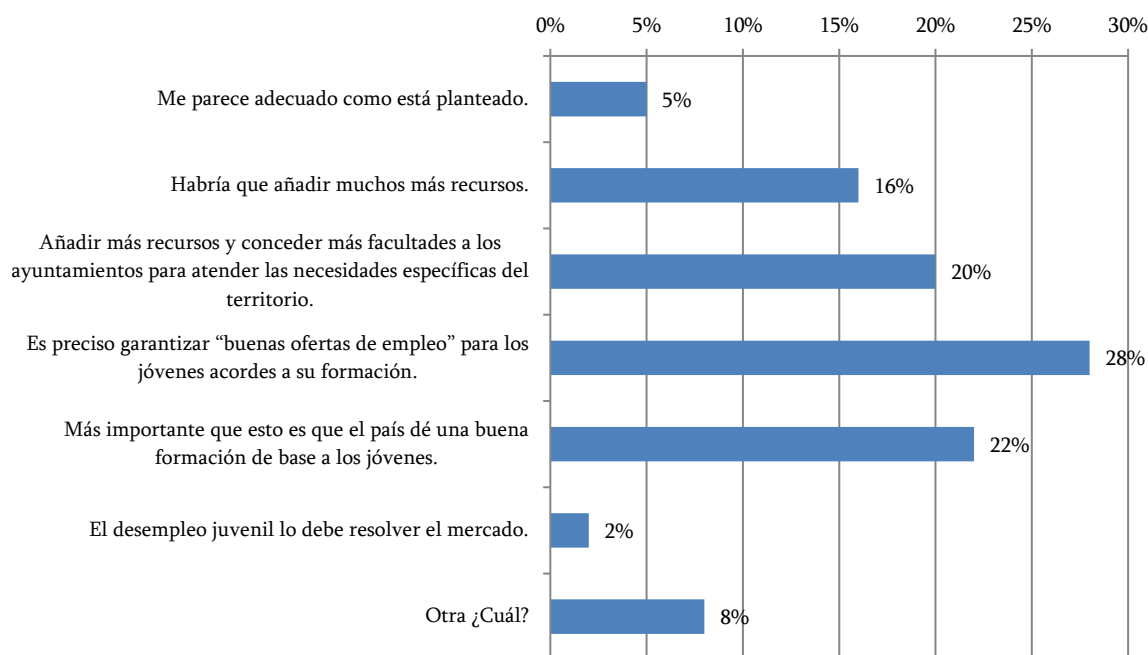
Hemos querido empezar pidiendo a los entrevistados una valoración del programa de Garantía Juvenil de la UE, tal como aparece en el Gráfico 11. En realidad, la mayoría de las opciones asumidas no creen que esas medidas —recordémoslas: ofrecer a todo joven que lleve 6 meses en paro un trabajo o una posibilidad de formación— sean la solución al elevado desempleo juvenil. Más bien piensan en otras soluciones como dar una buena formación de base a los jóvenes (22%) y garantizar buenas ofertas de empleo para los jóvenes acordes con su formación (28%). Ciertamente esta última opción no sería incompatible con la garantía juvenil en teoría, pero lo es en la práctica, dada la estructura productiva del país. A ello habría que añadir que las propuestas que creen que la Garantía juvenil puede ser una opción, exigen que tenga muchos más recursos (16%) y/o que además se acerque al territorio,

concediendo más facultades de intervención a los ayuntamientos sobre la misma (20%). Es insignificante la opción que, sin más cambios, piensa que el programa al que nos referimos es adecuado (5%). Estos puntos de vista concuerdan bastante con una opinión no minoritaria que atribuye al programa de Garantía Juvenil más importancia publicitaria que de cambio real.

En resumen, tres son los puntos de vista relevantes de los expertos ante el Plan de Garantía Juvenil: para que funcione hay que contar inapelablemente con dos condiciones previas, que son, dar una buena formación de base a los jóvenes y conseguir que el sistema productivo ofrezca empleos adecuados a esa formación. Si se tiene esto, y se cuenta con más recursos de los que la Comisión ha puesto encima de la mesa, como siempre rebuscando en otros cajones, la Garantía Juvenil funcionaría.

No existen grandes diferencias respecto a las opciones que refleja el Gráfico, en función del enfoque de políticas de empleo de los entrevistados, lo que da mayor solidez a los resultados descritos. Las únicas diferencias reseñables son que los neoliberales creen que no se deberían añadir más recursos a este tipo de programa y que son ellos también los más convencidos de que el problema del desempleo juvenil lo debe resolver el mercado, no las políticas.

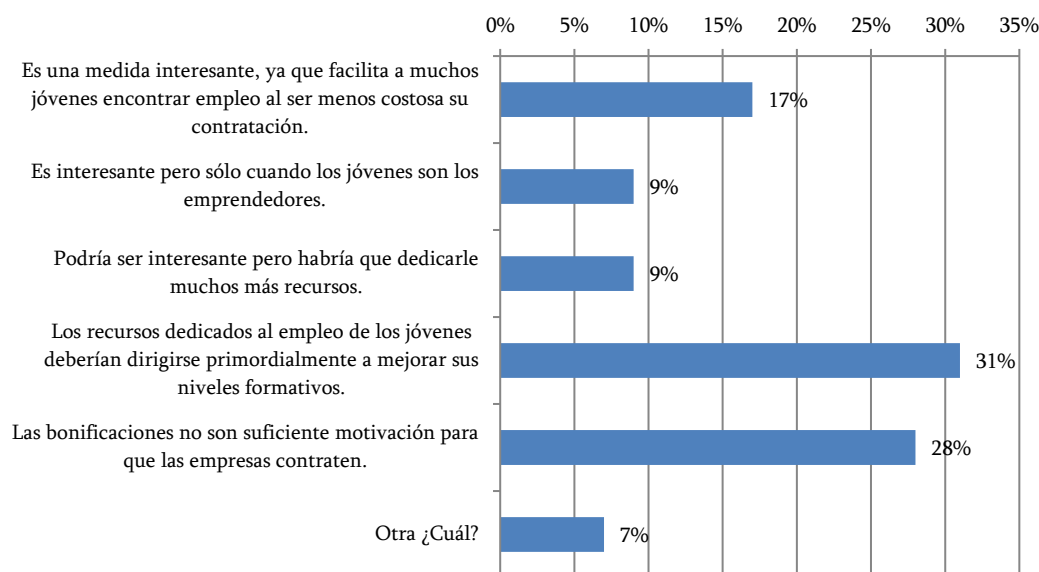
**Gráfico 11.** El desempleo de menores de 25 años es objeto de preocupación en la UE, que financia parcialmente el Plan de Garantía Juvenil. ¿Cómo evaluaría este Plan? N=129



**Fuente:** Fuente: Elaboración propia a partir de Cuestionario Delphi (2015).



**Gráfico 12.** La medida contra el desempleo juvenil a la que se dedican más recursos es la bonificación de las cuotas de la Seguridad Social en las contrataciones de jóvenes parados o de aquellos a quienes los nuevos empresarios jóvenes contraten. ¿Cómo califica estas medidas? N=127



**Fuente:** Fuente: Elaboración propia a partir de Cuestionario Delphi (2015).

Si entramos más en la práctica española de la Garantía Juvenil y en otras actuaciones relacionadas con el paro de los jóvenes, comprobamos que la medida estrella es la bonificación de las cuotas de la Seguridad Social durante 1 año. Pero la mayoría de las opciones escogidas por los expertos, tal como puede verse en el Gráfico 12, se decantan por alternativas a la manera en la que el programa de Garantía es aplicado en España: el 31% de dichas alternativas señala que los recursos deberían dirigirse a mejorar los niveles formativos de los jóvenes y el 28% indica que las bonificaciones no son suficiente motivación para que las empresas contraten. Ya hemos descrito en páginas anteriores el argumento de la segunda opción, al tiempo que el de la primera es que la formación permanece, mientras que la bonificación puede durar sólo un breve periodo de tiempo y luego decaer con riesgo de que también decaiga el puesto de trabajo. Otras dos opiniones ponen también alguna objeción a la mencionada práctica de las bonificaciones: por un lado, se indica que es de interés sólo cuando los jóvenes beneficiados son emprendedores (9%) y por otro se señala que sería interesante sólo si se le dedicasen más recursos (9%). La opción que subraya que la medida es interesante, tal como es y tal como se practica, recibe sólo el 17% de las opciones. Por tanto, no parece que el camino para conseguir la inserción de los jóvenes parados sea bonificar sus contratos, al menos al estilo español, que prácticamente no realiza el seguimiento de los itinerarios laborales de esos jóvenes cuyos contratos ha bonificado. Un seguimiento o bien una bonificación con formación obligatoria, en parte en

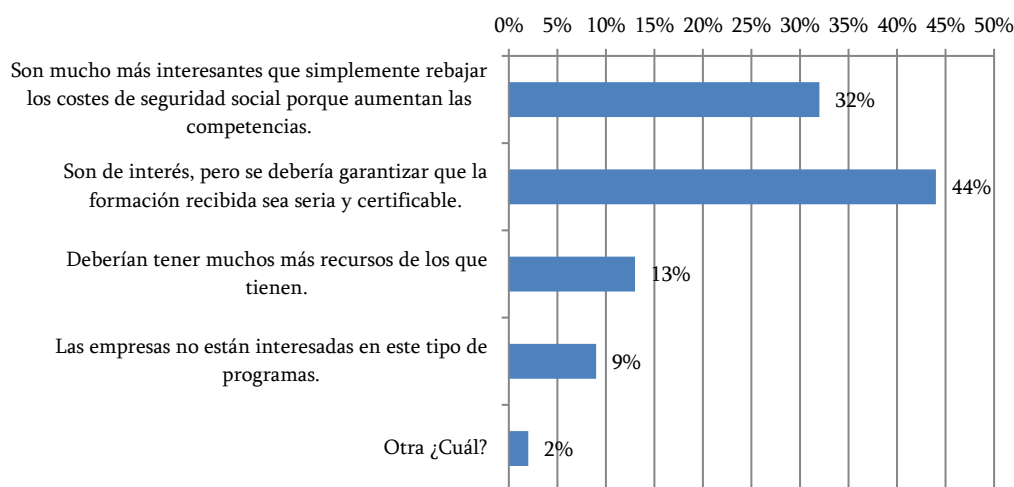
la empresa, en parte fuera de la misma, podría cambiar bastante las perspectivas de futuro de esos jóvenes.

Parecería que otro tipo de actuaciones y, específicamente, los programas de formación dual o formación con contratación, podrían ser de mucho mayor interés para una futura inserción de los jóvenes, tal como podemos verificar en el Gráfico 13. En el mismo aparece que el 32% de las propuestas escogidas señalan que estas actuaciones son mucho mejores que meramente rebajar los costes de contratación, mientras que el 44% subraya el interés de estas propuestas, siempre que garanticen que la formación sea seria y certificable. En realidad, se trata de hacer frente al desempleo de los jóvenes con una apuesta seria por la mejora de la formación de los mismos, siendo en muchos casos la contratación una garantía para que esos jóvenes puedan acceder a la formación sin trabas económicas. De hecho, el programa europeo de Garantía Juvenil está abierto a esta modalidad, que no está siendo la prioridad de la administración española.

Sigue habiendo quien señala que las empresas no están interesadas en este tipo de programas, pero la realidad es que una bonificación orientada en el sentido que estamos señalando puede atraer a muchos empresarios, puesto que les garantiza mano de obra mucho mejor formada y más motivada.

Si queremos sintetizar el punto de vista de los entrevistados sobre las políticas de empleo dirigidas a los jóvenes, basta que señalemos las respuestas a la pregunta:

**Gráfico 13.** Los programas de formación con contratación para jóvenes también tienen un cierto relieve (programas de formación dual, formación + contratación, etc.). ¿Qué aspectos pondría de relieve de los siguientes? N=126



**Fuente:** Fuente: Elaboración propia a partir de Cuestionario Delphi (2015).

“¿Le parece que hemos avanzado en la creación de empleo para los jóvenes en 2014?” a la que el 44% responden que poco y el 53% contestan que nada. Un resultado muy magro, a juzgar por lo que piensan estos expertos. Parecería que hay poca confianza en ese programa de la UE y menos aún en la forma en la que lo está aplicando la Administración española.

## 7. Conclusiones y recomendaciones

### 7.1. La necesidad de nuevas políticas económicas

De esta crisis no se sale adecuadamente —esto es, con empleo suficiente y de una calidad razonable— con las políticas que hoy están en funcionamiento, pero tampoco con las meras relaciones de oferta y demanda. Esta es la primera y más obvia conclusión referida a las opiniones de quienes participan en este Delphi. Se está creando empleo desde finales de 2013, ciertamente, pero ese empleo tiene dos características que dan poca confianza. En primer lugar, es empleo muy precario en términos salariales y de consolidación profesional, por tanto, ni garantiza un nivel de vida adecuado ni pone las bases para que los trabajadores puedan jugar un papel activo en la consolidación económica a medio plazo. Pero, además, al ser un empleo tan inseguro —básicamente temporal y a tiempo parcial— de nuevo en sectores económicos tan movедizos, puede volver a caer en cualquier repunte de la crisis, sea esta en España o en los grandes países europeos (pensamos, princi-

palmente en el turismo, en la compra de automóviles, etc.).

¿Cómo crear más y mejor empleo en manera duradera? De acuerdo a la tipología que presentamos en relación con las propuestas que hacen los expertos, mientras que las opciones *keynesianas* (31%) ponen el acento sobre la inversión pública, muchos otros subrayan la opción de *apoyo a la empresa* (25%); entre ambas propuestas —keynesianas y socialdemócratas, en las que el Estado juega un papel importante—, tenemos una amplia mayoría. La *orientación neoliberal* (13%) reduce al máximo el papel de las políticas públicas. Otras opciones apuestan por *cambiar un paradigma* (22%), en ellas predomina la incrementar los costes de despido de los temporales, subrayando una medida estrella: reducir el tiempo de trabajo.

Así que la opinión mayoritaria de los encuestados es que se puede crecer y crear más y mejor empleo con políticas basadas en varios ejes, diferentes de los utilizados en los últimos 3 años. Son los que sintetizamos a continuación. El primer eje sería incentivar la inversión pública, tal como hasta ahora ha sucedido en todas las crisis de los países que tienen un aceptable estado de bienestar; parte de esta inversión pública que, por supuesto, podría alentar una importante inversión privada complementaria, se recuperaría a medio plazo a través de mayores ingresos fiscales —al trabajar más gente y crearse más empresas y al obtenerse mayor ahorro porque disminuiría el pago de prestaciones y subsidios—; además, ahora es el momento, dado que el precio del dinero es bajo. Se requiere que la UE acepte una mayor ralentización en la reducción del déficit. Por otro lado, no estamos hablando de que la Adminis-

tración cree más empleo en servicios públicos, exclusivamente, aspecto que también deberá ser contemplado para recuperar la calidad perdida. Sobre todo, nos referimos a inversión pública que se canalice a través de la empresa privada: obras públicas, apoyo a nuevos sectores, impulso a un nuevo modelo productivo (lo veremos más abajo), apoyo al crédito, etc.

Esto abre la puerta al segundo eje, la inversión privada —que requiere crédito accesible— en sectores sostenibles que creen riqueza y empleo de una cierta calidad. El acceso de las empresas al crédito para responder tanto a demandas de consumo como a presiones de competitividad e innovación es clave; muchos expertos creen que la Administración debería jugar un papel complementario, y posiblemente incentivador de las actuaciones de los bancos privados, con dos tipos de medidas perfectamente asumibles y que funcionan en otros países: incrementar en forma potente el crédito proveniente de entidades públicas y regular formas que agilicen el crédito privado a las empresas.

La formación necesaria para que se pueda disponer de mano de obra preparada es el tercer eje. Muchos han visto que fortalecer la educación es fundamental, así como dotar de nuevo sentido y objetivos tanto a la formación continuada como a la ocupacional. Inversión pública en educación es garantía de un crecimiento futuro más sólido y sostenible para todo el sistema.

Por otro lado, esta inversión quedaría coja si no se mejorara la capacidad adquisitiva de los que trabajan y sus familias, algo que se consigue en parte incrementando la tasa de empleo, pero no suficientemente, a causa de los bajos salarios que se pagan a los nuevos empleados. Se requiere también una mejora en los salarios del ámbito privado y del público, en las pensiones y en el salario mínimo. La recuperación debe ir necesariamente ligada a una consolidación del mercado interno que es donde las empresas venden la mayor parte de sus productos y servicios. El factor ahora mencionado no cambia si no hay una vuelta a la negociación de sector que juega un papel de adecuación entre salario y productividad y también un papel de implicación de muchas pequeñas empresas en un esfuerzo de modernización y de organización; la negociación ha jugado históricamente, y podría seguir haciéndolo ahora, un papel de impulso a la competitividad y a la innovación.

Hemos aludido, de pasada, a la necesidad de mejorar los ingresos fiscales del Estado y ello implica la reforma del modelo de fiscalidad. En dicha reforma se dan dos elementos que necesariamente deberían ser tenidos en cuenta, según un consenso bastante generalizado: la lucha decidida contra el fraude fiscal y la imposición de una fiscalidad más alta a la riqueza (Piketty, 2013), algo que sería mucho más efectivo si se realizara en el con-

junto de la Unión. De cualquier manera, la primera de ambas medidas permitiría captar una ingente cantidad de ingresos, que ahora no se perciben, porque no hay una política decidida al respecto.

## 7.2. Un nuevo modelo productivo

Se ha hablado mucho del peso del modelo productivo en esta crisis, y en otras, vinculándola a subidas y bajadas de la tasa de desempleo y a empleos de baja calidad. Los sectores que pilotan el desarrollo en España y el tipo de empresa predominante, basada en el uso intensivo de mano de obra, convierten este modelo productivo en un blanco fácil en cualquier crisis de la demanda o del crédito. Muchos señalan la necesidad de buscar el cambio de modelo productivo, algo que no resulta tan sencillo y que no parece factible si no es a lo largo de varios años, pero que sería muy deseable. Con otras palabras, los problemas del mercado de trabajo no vienen de la actual crisis, ni siquiera del periodo previo de expansión, sino que son problemas históricos, esto es, del modelo productivo. En el Delphi hemos querido explorar los factores que se requerirían para cambiar de dirección, después de verificar que la “recuperación” que se está dando en 2014 vuelve a poner el acento en los sectores tradicionales, es decir, en el mismo modelo productivo, aunque hay excepciones.

Conviene explorar esas posibilidades. La mayoría de los expertos consultados cree que el empleo que se creará en el inmediato futuro volverá a ser en los sectores de siempre. Pero un 22% piensa que el empleo se dará en lo que podríamos llamar un nuevo modelo productivo (nichos que requieran mucha innovación e industria avanzada exportadora). Es importante preguntarse si esto sería posible y cómo.

El tema principal es qué papel deberían jugar la Administración y la empresa privada en el deseado cambio. Un 80% de los expertos creen que la administración debería jugar un papel importante en ese proceso, aunque teniendo en cuenta sea las empresas que la calidad de los servicios colectivos. La mitad de la proporción señalada piensa que la administración debería estudiar la viabilidad y apoyar sectores con futuro y empleo de calidad. Por tanto, aquí también son las empresas las llamadas a jugar un papel, pero necesitan un impulso que no está viniendo de ningún sitio, por ahora —prueba de ello es el tipo de recuperación— y que podría venir de la administración. Hay una importante corriente de investigación que está demostrando que eso es así y que ha sido siempre (Mazzucato, 2015; Mazzucato y Semieniuk, 2017). La otra mitad piensa que un eje fundamental está en los servicios, principalmente en educación —volvemos nuevamente a esta cuestión capital—, pues se requiere elevar el nivel general de competencias de la fuerza de trabajo, y en

sanidad-dependencia, porque ahí están algunos de los nichos de empleo de calidad. Por supuesto que hay quienes creen que son las empresas las que tienen que consolidar un nuevo modelo productivo, sin apoyo alguno de la administración, pero son pocos (4%).

En nuestra opinión, un nuevo modelo productivo no lo crea sólo el mercado, que va buscando maximizar beneficios y minimizar costos y actúa a corto plazo. La administración puede introducir la mirada de largo plazo y del bien común. No se trata de planificar, sino de orientar y apoyar, al tiempo que poner a disposición servicios públicos de alta calidad. Es algo que ha funcionado en otros países, principalmente en los nórdicos, y en ellos las crisis han sido siempre menos destructivas. Por tanto, un modelo productivo que garantice mejor el bienestar general no es un asunto privado.

## Referencias bibliográficas

- Anghel, B.; Arellano, Alfonso (2010): *Aproximación a la contratación a tiempo parcial ante la crisis económica*. FEDEA, Madrid.
- Banyuls, Josep (2005): *Economia laboral i polítiques d'ocupació*. Valencia: Universitat de Valencia,.
- Bosch Gerhard; Lehndorf Steffen; Rubery, Jill (2009): *European Employment Models in Flux*. London: Palgrave MacMillan.
- Cueto, Begoña; Suárez, Patricia (2014): "A review of active and passive labour market policies in Spain". *Munich Personal RePEc Archive (MPRA)*, Universidad de München, Paper No. 60648.
- Mazzucato, Marianna (2015): *The Entrepreneurial State* (US Edition). New York: Public Affairs
- Mazzucato M.; Semieniuk Gregor (2017): "Public financing of innovation: new questions". *Oxford Review of Economic Policy*, 33 (1), 2017, 24-48.
- Miguelé, Fausto (Coord.) (2015): *Diagnóstico sobre políticas de empleo en España, 2012-2014*. Bellaterra : Universitat Autònoma de Barcelona. Recuperado de: <https://ddd.uab.cat/record/142865>
- Molina Oscar.; Miguelé Fausto (2013): "From negociation to imposition: social dialogue in austerity times in Spain", *DIALOGUE Working Paper*, Num. 51. [http://www.ilo.org/ifpdial/information-resources/publications/WCMS\\_223700/lang-en/index.htm](http://www.ilo.org/ifpdial/information-resources/publications/WCMS_223700/lang-en/index.htm)
- Piketty, Thomas (2013): *Le capital au XXI siècle*. Paris: Editions du Seuil.